



人权理事会

第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交本报告，详细说明前境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼在本报告所述期间内截至2016年10月31日任期结束时所开展的活动。此外，报告还说明了2016年11月1日就任的新特别报告员塞西莉亚·希门尼斯-达玛丽迄今所开展的活动及其工作方法和战略及专题优先事项。



境内流离失所者人权问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 前任特别报告员的活动.....	3
A. 将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统的主流.....	3
B. 与区域组织和国际组织的合作.....	3
C. 根据任务规定进行的访问.....	4
三. 初期活动和今后三年的路线图.....	7
A. 工作方法.....	7
B. 战略优先事项和初期活动.....	9
四. 专题优先事项.....	12
A. 加强境内流离失所者的参与.....	12
B. 确保将境内流离失所者纳入过渡时期司法程序.....	13
C. 改善对境内流离失所儿童的保护.....	14
D. 加强国家人权机构在保护境内流离失所者方面的作用.....	15
E. 更加重视被忽视的造成境内流离失所的驱动因素.....	16
1. 发展引起的流离失所.....	16
2. 普遍暴力行为造成的流离失所.....	17
五. 结论.....	17

一. 导言

1. 本报告是境内流离失所者人权问题特别报告员塞西莉亚·希门尼斯-达玛丽的第一份报告，系根据人权理事会第 32/11 号决议提交。特别报告员由人权理事会第三十三届会议任命，于 2016 年 11 月 1 日起任职。
2. 报告概述了前任务负责人查洛卡·贝亚尼 2016 年 6 月向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/32/35)之后所开展的活动。特别报告员在第二部分里简要介绍了她迄今为止所开展的活动，概述了其战略优先事项和工作做法，这将对其授权的工作和作为 2019 年前工作重点的专题问题起到指导作用。
3. 特别报告员对其前任所取得的成就表示赞扬，认为他们在保护境内流离失所者的基本标准方面留下了宝贵财富，提高了全世界对境内流离失所者困境的认识。他们领导制定了保护境内流离失所者的主要标准，提供了宝贵的资源和建设性，并帮助激发保护境内流离失所者的新方法。他们显示出特别报告员任务授权的必要性，在配备充分资源和得到支持下，特别报告员将继续为境内流离失所者发声，并在国家、区域和国际上有效地倡导其人权。特别报告员感谢支持其任务授权的国家，并期待继续得到所有区域更多国家更广泛的支持。

二. 前任特别报告员的活动

4. 人权理事会第 32/11 号决议授权特别报告员处理境内流离失所问题，尤其是将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统所有相关部门的主流，加强国际上对境内流离失所问题的回应，为促进保护和尊重这些人的人权开展协调一致的国际宣传和行动，并继续开展和加强与各国政府、政府间组织、区域组织和非政府组织及其他相关行为方的对话。

A. 将境内流离失所者的人权问题纳入联合国系统的主流

5. 前特别报告员不断支持将境内流离失所者问题纳入联合国系统和更广泛的人道主义界的主流。在这方面，他在负责人一级对机构间常设委员会工作的参与经证明是至关重要的，有助于确保和加强合作型方法，以及与联合国各机构、其他国际组织和民间社会的牢固联系。
6. 前特别报告员参加了 2016 年 5 月在土耳其举行的世界人道主义峰会；2016 年 6 月举行的经济及社会理事会人道主义事务会议；2016 年 7 月在哥斯达黎加举行的高级别圆桌会议，会议最后呼吁采取行动，对解决中美洲强迫流离失所问题采取全面、多部门的区域性对策；及 2016 年 9 月的处理大规模难民和移民流动问题的大会高级别会议。

B. 与区域组织和国际组织的合作

7. 前特别报告员继续与非洲联盟接触，推动非洲联盟批准和执行《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)。他敦促尚未批准《坎帕拉公约》的非洲国家批准这项公约。他强调，按照《公约》的要求，在缔约国会议的支持下，朝着运作阶段努力至关重要，公约应采用各国提交报告和监测执行

情况路线图。第一次缔约国会议随后于 4 月 3 日至 5 日在哈拉雷举行(见下文第 43 段)。前特别报告员还向欧洲理事会通报了 2016 年 9 月他对乌克兰、塞尔维亚和科索沃¹ 以及格鲁吉亚的访问情况。

C. 根据任务规定进行的访问

布隆迪

8. 前特别报告员于 2016 年 4 月 18 日至 20 日对布隆迪进行了一次工作访问。他呼吁将目前境内流离失所者的处境作为人道主义问题来处置，不与政治问题混为一谈，他特别强调了确保人们的安全、安保和移徙自由的重要性。他指出，对正在发生的因当前危机所导致的境内流离失所问题需要加强人道主义回应，确保为境内流离失所者特别是妇女、儿童和老年人提供充分的保护和援助。这也将为解决境内长期流离失所者的其他人道主义需求提供机会，特别是在住房和获得医疗救治方面。他强调，从流离失所危机一开始，就需要通过保护和援助应对措施，为境内流离失所者采取持久解决办法，同时加大改善生活条件的努力，为境内因冲突和灾难而长期处于流离失所境地的人员提供持久的解决办法。

9. 他强调，向境内流离失所者提供保护和援助的主要责任在政府，因此，他鼓励政府当局通过《坎帕拉公约》，并建立境内流离失所问题的法律框架。

刚果民主共和国

10. 前特别报告员于 2016 年 4 月 21 日至 26 日对刚果民主共和国进行了工作访问。根据省政府的决定，北基伍省境内所有流离失所者营地将逐步关闭，主要目的是推动充分尊重包括《坎帕拉公约》在内的国际标准，以实现持久性解决的战略方式有序地关闭难民营。他对持续发生大量暴力和侵犯人权的事件深为关切，并谴责针对包括境内流离失所者在内的平民发起攻击、性暴力泛滥、冲突方招募和使用儿童和成千上万人被迫流离失所。他强调，必须追究肇事者的责任。境内流离失所者生活在恶劣条件下，难以获得饮用水或卫生保健，粮食不安全，儿童没有受教育的机会。

11. 他建议缔约国政府继续努力，争取在国际社会的支持下，通过关于境内流离失所问题的法律和执行这类法律的政策和行动计划。他还鼓励缔约国政府加强努力，推动将境内流离失所者的需求纳入发展计划和干预措施。

萨尔瓦多

12. 前任特别报告员于 2016 年 8 月 11 日至 14 日对萨尔瓦多进行了工作访问，这是他区域访问的一部分。他指出，由于各种原因，包括普遍存在的犯罪和帮派相关的暴力引发流离失所，造成中美洲北部三角地区持续存在境内流离失所问题。那些受到影响的人，其生活遭受破坏性影响，需要采取预防行动和措施，保护境内流离失所者的权利。他的到访为与政府代表和其他利益攸关方就向境内流离失所者提供保护和援助等工作面临的困难开始磋商提供了独

¹ 本文件凡提及科索沃的内容，均应按照安全理事会第 1244 (1999)号决议理解。

特的机会。萨尔瓦多政府表示愿意就境内流离失所人口进行特征化研究，以期就如何解决萨尔瓦多的境内流离失所问题提出具体建议，对此，他表示欢迎。萨尔瓦多政府随后发出邀请，请现任特别报告员于 2017 年 8 月对其进行正式国家访问。

洪都拉斯

13. 前特别报告员于 2016 年 8 月 15 日至 17 日对洪都拉斯进行了后续访问。这次访问使他继 2015 年 11 月的访问后再次有机会讨论防止和应对境内流离失所问题和执行其上次报告(A/HRC/32/35/Add.4)中各项建议的举措。他建议洪都拉斯政府采取措施，建立保护境内流离失所者的法律框架，并将与犯罪集团相关的造成流离失所的违法行为定为刑事犯罪，并根据报告中的建议，在短期内，协助对境内流离失所者提供保护和援助。他鼓励洪都拉斯政府继续努力加强这些措施，包括确保为此目的提供足够的预算拨款。

墨西哥

14. 前特别报告员于 2016 年 8 月 18 日和 19 日对墨西哥进行了工作访问，并开始就保护和援助境内流离失所者存在的困难与利益攸关方展开磋商。最近对《宪法》进行修正之后，他与参议院就建立保护境内流离失所者的规范和体制框架的机会进行了讨论。墨西哥政府愿意就各种形式的流离失所问题进行研究，以便为采取具体措施铺路，对此他表示欢迎。

尼日利亚

15. 前特别报告员于 2016 年 8 月 23 日至 26 日对尼日利亚进行了一次正式访问，重点放在该国东北部的局势问题上，自 2009 年以来，该地区受到 Jama'atu Ahlus-Sunna Lidda'Awati Wal Jihad (博科哈拉姆)叛乱分子的影响。叛乱和政府镇压叛乱已造成数千人死亡，境内流离失所者近二百万人。随着攻势的进展和这些地区被收复，人道主义危机已全面显现，严重的营养不良和粮食不安全威胁着数千人的生命。确保境内流离失所者尽快获得紧急所需的粮食、住房、医疗、水、卫生系统和其他基本服务刻不容缓。目前的首要关切事项是必须保护那些处于弱势地位的境内流离失所者，其中许多人受到暴力创伤。

16. 能够证明存在广泛侵犯人权行为的可信证据表明，这种状况也必须视为人权危机。境内流离失所者居住的营地一直是博科哈拉姆攻击的目标，军事行动也造成境内流离失所者死亡。² 性剥削和暴力行为，包括需要通过性交易获取食物和其他物品，已司空见惯。由于缺乏对境内流离失所者足够的援助，导致风险加剧。除许多妇女和女孩被博科哈拉姆绑架之外，还有成千上万流离失所的成年男子和男孩下落不明。许多人被博科哈拉姆杀害或在镇压叛乱期间死亡，或是被博科哈拉姆俘获，而其他人则被安全部队拘留，这些人必须按照国际标准加以对待。必须加快采取措施查明死者和失踪人员(见 A/HRC/35/27/Add.1)。

² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21100。

乌克兰

17. 前特别报告员于 2016 年 9 月 1 日至 9 日对乌克兰进行了一次后续访问。他赞扬了乌克兰政府取得的进展，其中包括通过了一项有关境内流离失所问题的法律，并设立了临时占领区和境内流离失所者部，但同时他也认为，为了有效执行法律、协调其框架下通过的决议和建立政府部门、区域当局和市镇机构之间有效的协调机制，还需做出更多努力。他建议乌克兰政府就境内流离失所者问题制定一项全面和前瞻性的战略，以期将境内流离失所人员的需求和权利(包括就业、住房、社会援助、记录和政治参与等领域)纳入与流离失所问题相关的政策和方案，最终目的是为境内流离失所者提供持久的解决办法。

18. 影响境内流离失所者获取福利的一个主要的问题是，流离失所者所作登记与养老金和社会福利支付挂钩，由于核实居住地的制度，导致暂停支付，影响到约 50 万居住在乌克兰东部的境内流离失所者。特别报告员强烈建议将这种支付方式与境内流离失所者的登记脱钩。移徙自由仍然存在问题，在联络线的几处检查站，人们排队数小时甚至数日，从而面临安全危险。老人、儿童、孕妇或残疾人没有得到特别安排。特别报告员呼吁所有各方应使人道主义援助畅通无阻，并允许人们移徙自由，以能够到达安全地区，获得服务和行使其权利。

塞尔维亚和科索沃

19. 前特别报告员在 2016 年 9 月 11 日至 15 日对塞尔维亚和科索沃进行了工作访问，对他在 2013 年提出建议的执行情况进行后续检查。他敦促缔约国加紧努力，为处于境内流离失所状况长达 17 年的人员提供持久解决办法。他强调，境内流离失所者的全部持久解决备选办法应该保持开放，必须与政治进程脱离。许多境内流离失所者生活在肮脏的环境里，特别是罗姆人、阿什卡利人和埃及社区成员，其中许多人有着特殊的保护需要，他们在实现住房、就业、保健和教育权利方面遇到困难。适足住房是持久解决办法的关键组成部分，应与生计机会相联系。境内流离失所者关心的其他问题包括非法占用房地产和对无法追回的财产的补偿。

格鲁吉亚

20. 前特别报告员于 2016 年 9 月 24 日至 29 日对格鲁吉亚进行了一次后续访问。他赞扬了 2013 年和 2014 年对境内流离失所问题的立法作出积极修正和对境内流离失所者开展新的登记工作，但敦促该国政府审查其对境内流离失所者的处理办法，包括 1990 年代初和 2008 年流离失所的人，继续从基于身份过渡到基于需求的办法。他强调有必要制定关闭其余“即将倒塌的集体中心”的计划，并加强政府工作，将境内流离失所者的需求纳入对流离失所问题敏感的国家、区域和地方发展计划和举措。

21. 特别报告员鼓励捐助界继续资助和支持持久解决办法，并敦促所有各方达成政治解决办法，使愿意返回原籍地的境内流离失所者自愿、安全和有尊严地返回原籍地。他感到遗憾的是，格鲁吉亚茨欣瓦利地区/南奥塞梯行政边界沿线立有金属篱笆，继续剥夺境内流离失所者和受流离失所影响社区的移徙自由，对他们获得土地、财产和生计造成障碍。关于格鲁吉亚的阿布哈兹，他感到遗憾的是，掌控当地的权力机构拒绝他进入。他特别警告不要关闭分界线上的过境点，并强调有必要保证向所有回返者提供文件，使他们享有包括移徙自由在内的权利。

阿富汗

22. 前特别报告员于 2016 年 10 月 11 日至 20 日对阿富汗进行了一次正式访问。那里的境内流离失所问题面临不利和恶化趋势。2016 年，60 多万人逃离战乱冲突，以期在阿富汗境内寻求安全。平均每天有 1,500 人被迫离开家园。大量被巴基斯坦遣回的难民和无证阿富汗人增加了阿富汗政府的负担，而阿富汗政府缺乏有效应对的资源 and 能力。流离失所和回返人数预计在 2017 年将会增加，而冲突的进一步升级和流离失所问题将击垮政府及其合作伙伴的应对能力。虽然阿富汗政府有着保护境内流离失所者的政治意愿，但其应对能力不能满足境内流离失所者的需求。

23. “境内流离失所者问题国家政策”是值得称赞的一项政策性工具，但执行情况却差强人意。对短期流离失所问题的应对处理不足，而对长期流离失所者的应对方法通常是让他们自生自灭。虽然政府将未能取得进展归咎于资源短缺，但善政和问责制的缺失才是决定性的因素。在黑拉特和马扎里沙里夫，正在实行确保土地项目，提供住房、服务和生计，表明有可能在找出持久解决办法方面取得进展。然而，这些地方是例外，应当在全国各地推广(见 A/HRC/35/27/Add.3)。

三. 初期活动和今后三年的路线图

A. 工作方法

24. 特别报告员认为，就国内外关注度来说，境内流离失所者的困境往往排在最后，得到的关注最少，甚至得不到关注。任务负责人的核心优先事项是提升人们对所有境内流离失所者的关注度，增强对他们的有效保护，包括那些被忽略或忽视、处于最弱势处境以及因流离失所而面临最大困难的人们。因此，她将在工作中采取注重影响力和以人权为本的方针，重点是建立和加强建设性的伙伴关系和合作，以便在实地提供有效的援助和保护。她的工作方法将以各位前任确立的方法为基础，同时强调机会和切入点的确定，在新出现的、持续的和旷日持久的境内流离失所情况下，与各国和其他利益攸关方开展直接和建设性的接触。

25. 特别报告员将继续在所有区域寻求和进行国别访问，收集关于境内流离失所者状况的第一手资料，并直接和建设性地与国家当局和其他利益攸关方进行接触。将高度优先重视那些流离失所情况最严峻、最具挑战和持续性的国家，同时也根据她的专题优先事项寻求访问。她已发出初次访问请求，³ 鼓励各国积极回应。特别报告员对迄今收到萨尔瓦多政府和危地马拉政府对她分别于 2017 年和 2019 年进行访问的请求作出的积极回应表示欢迎。根据任务规定，她还将应各种利益攸关方(包括联合国机构)的邀请，进行工作访问⁴ 和后续访问，探讨境内流离失所问题，并与包括国家机构在内的一系列行动者进行交流。

³ 迄今已对下列国家提出国别访问请求：孟加拉国、哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉、海地、马拉维、墨西哥和尼泊尔。

⁴ 除非有关国家明确表示同意，否则这类工作访问通常不会引起向人权理事会提出报告的问题。

26. 特别报告员将继续并加强与任务授权和联合国各组织之间现有的合作。她将继续作为首长继续参与并积极致力于机构间常设委员会(机构间常委会)的工作,并将就境内流离失所者问题努力提供指导和支助。为此,她于2016年12月6日参加了在日内瓦举行的第一次机构间常委会首长会议,随后将于2017年4月28日参加机构间常委会首长务虚会。此外,她参加了2017年4月5日和6日在罗马举行的机构间常委会工作组会议,在会上介绍了特别报告员与境内流离失所者情况联合分析处之间开展联合项目活动的最新情况,⁵并与发展、人道主义和建设和平行动者等广泛的行动方协作,⁶使机构间常委会《境内流离失所者持久解决办法框架》开始运作。该项目旨在开发工具、方法和指南,以便采用共同和全面然而又实用的方法,分析找出持久解决流离失所状况的办法。

27. 特别报告员对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供支持表示欢迎。同样,在进行活动和国别访问时,她将继续与联合国国家工作队密切和系统性地合作,并与人道主义事务协调厅和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)密切合作。任务授权和这些主要的联合国实体之间的协作经证明非常有效,特别是在国别访问方面,其间他们提供了宝贵的支持、援助和信息。特别报告员感谢他们继续支持她的工作,并期待着继续加强这一合作。

28. 考虑到其战略和专题优先事项,特别报告员也开始大力加强与联合国开发计划署、国际移民组织和联合国儿童基金会(儿童基金会)等机构的合作,建立机构联系。除了与这些实体举行双边会谈之外,她正在调查了解有关实际措施,使其与任务授权的合作制度化,包括在这些组织中设立具体合作领域的联络点。此外,特别报告员还将扩大与国家人权机构的合作,以便在涉及境内流离失所人员的工作中,鉴别确认那些积极的做法(见下文四.D.部分)。

29. 与民间社会组织在国际和国家层面的合作,对此一任务授权开展工作发挥了重要作用,特别报告员将继续并加强与从事保护境内流离失所者工作的民间社会组织的接触。此外,特别报告员还将重点加强与境内流离失所者和受流离失所问题影响的社区之间的协商,同时在存在境内流离失所者组织或协会的情况下,也加强与他们的协商,他们是任务授权的主要对应同行,应该确保他们的声音和观点能够更好地在所有相关论坛得到反映。她将努力增强包括妇女在内的境内流离失所者在国家、区域和国际论坛上的地位和作用,以确保其特别的经历和观点引发人们的关注。

⁵ 境内流离失所者情况联合分析处是2009年成立的一个机构间服务处,它设于日内瓦,其任务是支持政府和人道主义以及发展问题行动者设计和执行合作分析活动。服务处的工作主要涉及境内流离失所问题,同时力求推动在流离失所情况下注重证据做决策的文化。联合分析处提供现场和远程服务,根据实际情况调整对实地需要的支持,并加强国内分析能力建设,生成本地拥有的、有影响力的商定数据。欲更多了解该“服务处”及其工作情况,请访问www.jips.org/en/home。

⁶ 技术指导委员会由支助持久解决流离失所问题的广泛合作伙伴组成,其成员包括丹麦难民理事会、红十字国际委员会、境内流离失所监测中心、国际移民组织、费恩斯坦国际中心/塔夫茨、挪威难民理事会、联合国建设和平基金、解决方案联盟研究成员、数据和业绩管理小组、联合国开发计划署、联合国人类住区规划署(人居署)、人道主义事务协调厅、难民署、世界银行、流离失所解决方案平台和区域持久解决方案秘书处。

B. 战略优先事项和初期活动

30. 自 2016 年 11 月 1 日就职以来，特别报告员与主要利益攸关方进行了一系列双边协商，以确定其战略优先事项。这一磋商进程于 2017 年 1 月 25 日达到高潮，在日内瓦举行了利益攸关方会议，特别报告员介绍了她的初始战略优先事项和她未来三年工作的主要专题优先事项，并收到关于其介绍的反馈意见。她荣幸地请其前任查洛卡·贝亚尼和瓦尔特·卡林出席专题小组讨论，有来自会员国、联合国机构和民间社会的 35 位与会者参加并提出自己的观点、意见和建议。这次活动后，2017 年 2 月 21 日，特别报告员有机会通过“人道主义行动和保护专业人员”主办的网络课程向世界范围内更广泛的在线观众将近 300 人介绍其战略和专题优先事项。⁷

31. 难民和移民的大量移徙问题受到国际关注，包括 2016 年 9 月 19 日在纽约举行的联合国难民和移民问题首脑会议，以及随后开展的为争取在 2018 年 9 月前通过关于安全、有序和定期移徙以及难民问题的全球契约的进程，都对此问题表示关注。特别报告员敦促国际社会对境内流离失所者的状况保持关注，认识到许多跨境难民或无证或被贩卖的移徙者起初是在自己的国家流离失所，没有得到必要的保护和支持，即使他们愿意，也无法留在自己的国家，他们的处境迫切需要关注。⁸

32. 虽然境内流离失所者有权跨越国际边界，有权到其他国家寻求庇护，但两者都必须得到保障，在其国内应对其保护和援助需求作出回应，为他们提供持久解决办法，并解决他们流离失所的根本原因，这是十分重要的。的确，《关于难民和移民的纽约宣言》指出境内流离失所与移民和难民大量移徙之间的联系：

我们认识到境内流离失所的人数极为庞大，而且这些人有可能作为难民或移民在其他国家寻求保护和援助。我们注意到需要思考有效战略以确保境内流离失所者获得充分保护和援助，并预防和减少这种流离失所。⁹

33. 与此同时，特别报告员指出，在国家边界内保护境内流离失所者的主要责任在于各个国家。一方面，如上所述，很多境内流离失所者虽然能够越过边界，但还是有很多人留在自己国内。特别报告员强烈认为，必须确保掌握政治意愿和资源，保护境内流离失所者的人权，无论他们将来是否会越过边界。

34. 特别报告员赞成任务授权履行其核心战略工作——实现保护境内流离失所者这一最重要的全球目标以及对最严重的流离失所情况和最弱势的群体或部门给予必要的重视——需要保持工作的连续性。在这方面，她将根据其任务授权继续开展活动，与因遭受突发冲突而导致流离失所状况的国家进行接触。在首次访问中东时，特别报告员参加了由卡塔尔全国人权委员会和联合国人权高专办 2017 年 2 月 20 日至 21 日在多哈主办的以基于人权的方法应对阿拉伯区域冲突局势的国际会议，并在会议上与该区域的各国和非政府组织进行了互动。

⁷ 见 <https://phap.org/civicism/event/info?id393>。

⁸ 首脑会议后，前特别报告员与一些联合国和非政府组织联合公开书面致函会员国，敦促其为支助境内流离失所者和接待他们的社区做更多的工作。

⁹ 见大会第 71/1 号决议，第 20 段。

35. 特别报告员将继续参与全球和区域倡议和进程，以查明、提高认识并切实应对缓慢发生的灾害和气候变化的影响及其对境内流离失所问题的影响。特别报告员认为，必须更多地关注这一不断演变的问题，特别是气候变化和境内流离失所问题之间的联系，及其对人类安全和冲突的影响。

36. 任职期间，前特别报告员将工作重点放在持久解决办法上，作为境内流离失所状况最初发生时的主要应对手段。由于持久解决办法仍然难以确定，全世界许多境内流离失所者仍然处于长期居无定所的状况，特别报告员相信，如果所有利益攸关方要全面解决境内流离失所问题，当务之急是找出持久解决办法。推动持久解决境内流离失所者问题，仍然是该任务授权工作的重点，为实现这一目标而采取的新举措将重点专门关注加强境内流离失所者参与影响其命运的决定，确保过渡司法中充分包括境内流离失所者参与，归还其住房、土地和财产，和建设和平进程，这些都是持久解决方案的重要组成部分。

37. 特别报告员将继续领导一个衡量境内流离失所者持久解决办法进展情况的机构间项目，这是境内流离失所者情况联合分析处与大批发展、人道主义和和平建设行动者合作执行的。该项目旨在通过制定一套指标、工具、方法和指南，为持久解决流离失所情况分析提供共同、全面和实用的方法，使《境内流离失所者持久解决办法框架》开始运作。¹⁰

38. 世界人道主义首脑会议的成果中有一项雄心勃勃的目标——减少流离失所问题——在2030年之前将流离失所人数减半，这就必须以完全符合《关于境内流离失所问题的指导原则》和机构间常设委员会《境内流离失所者持久解决办法框架》的方式来实现，做到持久解决境内流离失所问题。根据世界人道主义首脑会议的成果，特别报告员将重点强调，在人道主义和流离失所危机的最早阶段，应加强发展行动者的参与，确保境内流离失所者作为伙伴参与，并努力加强当地民间社会伙伴的能力，增加其可利用的资源。

39. 特别报告员将继续并加强根据任务授权开展工作，¹¹ 确保境内流离失所者不被遗弃，将他们包括在《2030年可持续发展议程》和《可持续发展目标》的实施范围内。虽然没有关于境内流离失所问题的具体目标，但特别报告员强调，境内流离失所者的国家有义务制定国家执行方案和计划，认识到境内流离失所者是最脆弱人口，他们在发展优先事项方面——包括在教育、保健、住房、土地、生计和贫困等领域有诸多困难和需要。

40. 特别报告员将继续开展根本性工作，推动制定和执行法律和政策框架，这是从各个层面解决境内流离失所问题的关键。前任特别报告员发挥了领导作用，制定了主要的国际、区域和国家框架，包括《关于境内流离失所问题的指导原则》和机构间常委会《境内流离失所者持久解决办法框架》，现任特别报告员将优先执行和落实这些标准，与各国政府、区域机制和其他相关利益攸关方密切合作。她将推动将标准转化为国内法律和政策，并将通过直接参与、提出建议、提高认识和动员支助来协助各国和其他组织。根据这一点，任务负责人还将继续与难民署一起联合担任全球保护专题组法律和政策工作组联席主席。

¹⁰ 可查阅 www.unhcr.org/50f94cd49.pdf。

¹¹ 见 A/HRC/29/34。

41. 此外，2016年11月14日至18日，特别报告员与难民署和国际人道主义法研究所在意大利圣雷莫共同举办了第十二次境内流离失所法律课程。圣雷莫课程已经证明是将参与保护境内流离失所者的政府机构聚集在一起的绝佳机会，特别报告员打算继续举办，作为其任务授权的旗舰课程。

42. 特别报告员强调指出，2018年标志着《关于境内流离失所者问题的指导原则》12周年，它提供了一个重要的机会，提高了人们对这一全球标准和世界各地境内流离失所者困境的认识。她将开展提高认识活动，并与伙伴协商，确定在2018年期间在国家、区域和国际各级举办纪念周年的活动，包括由任务负责人在向人权理事会和大会提交年度报告的背景下举办会外活动和其他小组讨论。她将鼓励各国开展活动，致力于受境内流离失所问题影响的国家，包括采取步骤，将《关于境内流离失所者问题的指导原则》纳入国家法律和政策，以保护境内流离失所者的人权。

43. 在区域一级，《坎帕拉公约》是唯一具有法律约束力的关于境内流离失所问题的区域标准，2009年10月获得通过。特别报告员将继续支持非洲联盟，包括通过“缔约国会议”，促进《公约》的执行，她出席了2017年4月3日至5日在哈拉雷举行的具有历史意义的第一次“缔约国会议”。她强调指出，举办缔约国会议是下一步促进和监测《公约》执行情况的重要步骤。她将与非洲国家——其前任已经访问过的国家和其他国家——密切合作，发起和扩大对话，并提供技术合作，协助他们履行对《公约》的承诺。她发表了一份新闻稿指出，各国必须采取具体措施，确保为境内流离失所者将这一创新和全面的协议转化为实际成果。¹² 鉴于非洲联盟确立了积极榜样，她将酌情在其他区域不断推动采用保护境内流离失所者的区域标准。

44. 在国家一级，特别报告员一直深为关切的是，人道主义和发展伙伴在提供基本服务和援助方面在实地遇到困难，其中包括：由于各国政府以及非国家武装团体和类似非国家行为者造成安全关切或限制，导致在接触受境内流离失所影响的人和社区方面存在困难，特别是在冲突局势中更为如此。这些障碍严重妨碍了他们的能力，难以提供必要的和挽救生命的支助。特别报告员将支持并与联合国各机构和机关合作，强烈要求各国履行其国际人道主义、人权法和标准的义务，使所有需要援助的社区能够自由和无阻碍地通行。在这方面，特别报告员也愿适当注意非国家行为者的作用。

45. 特别报告员感到震惊的是，特别是在实地工作的人道主义组织和发展合作伙伴以及民间社会开展基本工作的资金严重不足。她赞扬国际捐助社会为应对全球人道主义和发展需要提供必要的资金。她敦促捐助者继续并扩大必要的资金支持，纳入针对人道主义融资的“大交易”条款，包括灵活的资助方式，协助应对人道主义危机的新办法，采取新的工作方式为解决境内流离失所问题提供更持久的解决方案。一些国家政府为充分解决境内流离失所问题提供的资金不足、资金管理不当、治理不善、缺乏问责，在某些情况下，过度依赖国际社会的支持，从长远看，这种状况不可持续。

¹² 见 www.globalprotectioncluster.org/assets/files/news_and_publications/press-release-un-expert-welcomes-the-establishment-of-the-conference-of-states-parties.pdf。

46. 各国负有促进和保护境内流离失所者人权的首要责任。2016年12月，特别报告员致函各会员国，请其对调查问卷作出答复，其目的之一是查明各国在保护和支助境内流离失所者方面，在法律、政策和体制框架以及开展活动中的积极做法；它还力求取得资料，了解会员国采取了哪些措施，确保境内流离失所者作为伙伴而非简单的受益人积极参与影响他们的决定和援助措施。特别报告员真诚感谢作出答复的国家，¹³ 并将研究所提供的信息，明确其今后的工作。

四. 专题优先事项

47. 根据其战略优先事项，特别报告员下一份专题报告将致力于以下专题：
(a) 在解决境内流离失所问题中，加强境内流离失所者的参与；(b) 作为持久解决办法，确保境内流离失所者参与过渡司法机制与和平进程；(c) 改善保护境内流离失所儿童的工作；(d) 在保护境内流离失所者的工作中，加强国家人权机构和其他有关人权行动者的作用；及(e) 解决造成流离失所问题被忽视的驱动因素，包括发展项目和普遍暴力。在开展专题工作时，特别报告员将进行广泛协商，确定其任务授权可以作出最有效贡献的特定问题，同时避免重复其他机构的工作。

A. 加强境内流离失所者的参与

48. 特别报告员感到关切的是，来自各地区境内流离失所情况的证据，包括在任务负责人进行的许多国别访问收集的证据表明，在实践中，没有实现与境内流离失所者磋商和境内流离失所者的参与的最起码标准。这种情况损及了境内流离失所者享有人权，并阻碍为他们实现持久解决办法。境内流离失所者在流离失有的所有阶段，均有权参与所有对他们有影响的决定，并决定最适合他们的解决办法和最适合他们所处之处、住房和生计偏好。解决方案只有在能为境内流离失所者提供可能最佳的结果时，才能持久。

49. 与境内流离失所者的互动一般表明：在流离失有的所有阶段未向他们提供信息；负责当局的参与不频繁；没有或缺乏咨询和参与机制和程序；决策过程未能充分考虑到他们的观点、需求和目标。确保从一开始就纳入境内流离失所者，使其参与设计、规划和实施针对他们的一切行动和措施，必须作为各国政府以及所有人道主义、发展以及其他相关行为者的回应的核心。参与赋权境内流离失所的社区，向它们通报它们的权利，并在社区抗御力建设和复原过程中发挥重要作用，在此过程中，它既有效又注重结果。此外，有意义的参与为流离失所所摧毁的社区带回了基本尊严，使他们成为自己复原的代理人，而不仅仅是援助的受益者。

¹³ 截至2017年4月5日，已收到下列国家的答复：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、哥伦比亚、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、伊拉克、科威特、马耳他、墨西哥、毛里求斯、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

50. 缺乏信息、协商和有意义的参与或只是表面文章的参与意味着复原努力更可能会失败，并可能无法满足受影响境内流离失所社区的需求或期望。如果境内流离失所者未能充分参与塑造条件，在重新建立正常生活和适当生计方面会面临挑战，因此可能导致贫困更严峻，更持续。确保境内流离失所者有意义参与的挑战是重大的挑战，必须承认在某些情况下挑战阻碍作出的努力。文化、社会、历史和政治因素在制定参与计划时都必须加以考虑。面临的挑战仍然是如何确保在所有流离失所情况下，境内流离失所者的包容性参与能有系统地适用和得到有效管理。

51. 特别报告员认识到其他各方在这一领域进行的出色工作和分析，包括作为布鲁金斯学会和伯尔尼大学境内流离失所问题项目的一部分，2008年出版了“不说空话：与冲突或自然灾害造成的流离失所人口磋商和参与”。¹⁴ 她认为，她的任务可能有助于发起重新采取行动的呼吁，并对境内流离失所者参与的方式进行必要的重新思考，目的是在实践中改进流离失所情况下的这些做法。她将编写一份专题报告，审议境内流离失所者参与的基本内容，确定障碍，并提出措施，促进境内流离失所者的包容性参与对他们有影响的决定。

52. 2017年1月25日，特别报告员开始就这个问题进行磋商，就境内流离失所者的参与问题召开了一次专家讨论会，与积极关注这一问题的有关联合国伙伴和国际非政府组织伙伴进行磋商。这有助于让她进一步了解问题和挑战，并获得主要合作伙伴的意见以及考虑积极的做法。她将继续寻找各地区的积极榜样，以便加以推行，看看是否能应用于其他流离失所的情况。此外，特别报告员认识到，促进境内流离失所者权利的国际宣传努力可受益于境内流离失所者的实际参与。然而，境内流离失所者很少出席这种论坛，她将鼓励和倡导他们参与这些区域和国际活动。

B. 确保将境内流离失所者纳入过渡时期司法程序

53. 要充分实现境内流离失所者的持久解决办法，除了个人返回、当地融合或重新安置进程之外，他们还必须能就对他们的伤害、人权遭侵犯和生命财产的损失获得赔偿。《境内流离失所者问题持久解决办法框架》承认，“这可能需要通过采取过渡性司法或其他适当的纠正措施，实现获得赔偿、诉诸法律、了解真相及结束过去的不公正的权利”，以及“包括任意流离失所在内的违反国际人权或人道主义法行为受害者的国内流离失所者，必须可以充分和不受歧视地获得有效的补救和诉诸法律，视情况，包括可以使用现有过渡司法机制、获得赔偿及了解有关违反行为的原因”。¹⁵

54. 在许多境内流离失所的情况下，境内流离失所者无法就人权遭受侵犯，包括失去住房、土地或财产伸张正义或只获得部分补救或赔偿。第一个挑战将是如何解决一些冲突后局势没有任何过渡时期司法机制问题，而这些机制对于为境内流离失所者和其他受影响人口提供补救至关重要。即使存在这种机制，充分纳入境内流离失所者问题往往被认为既复杂又昂贵的。过渡时期司法程序传统上处理的严重侵犯公民权利和政治权利行为的范围太小，而境内流离失所者问题则相对地被忽视。

¹⁴ 见 www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_internal_displacement.pdf。

¹⁵ 见 www.unhcr.org/50f94cd49.pdf。

55. 真相委员会和刑事起诉肇事者也是过渡时期司法的关键要素。被迫流离失所经验表明，流离失所者之前、期间和之后往往也伴随着大规模的侵犯人权行为，在人们仍然处于流离失所状态之时，甚至在他们个人已实际返回、重新安置或融合之后，其后遗症依然继续存在。境内流离失所者必须被纳入社区和解和社会和谐项目，这些项目构成了建设和平倡议的重要组成部分，但他们经常被排斥在外。必须加强对境内流离失所者有权充分参与过渡时期司法机制和建设和平进程的了解，也必须加强政府的责任，以确保他们的参与，确保他们在实践中实现过渡时期司法。

56. 特别报告员认识到已经开展的重要工作，包括过渡时期司法国际中心和布鲁金斯—伦敦经济学院境内流离失所问题项目的研究和案例研究等。¹⁶ 同样，国际标准，例如《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》¹⁷ 以及相关的《难民和流离失所者住房和财产归还问题手册》，就对具体的关切领域提供了宝贵的指导，并为进一步发展提供了坚实的基础，目的是为其实施运用现有资源和提供技术援助。特别报告员将与联合国机构和其他国际组织、非政府组织和国家人权机构合作，以期在这方面取得进展。

57. 境内流离失所者人权问题特别报告员寻求与寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员进行战略协作。应后者的邀请，境内流离失所者人权问题特别报告员参加了人权高专办 2016 年 11 月 9 日和 10 日在科伦坡举行的亚太地区过渡时期司法问题的区域协商。她将与执行过渡时期司法与和平进程的政府进行对话，以促进纳入境内流离失所者，并了解这些政府的经验、挑战和做法。她将设法访问与这一专题重点有关的国家，迄今已向哥伦比亚和尼泊尔提出访问请求。她将利用她的任务来收集关于这些问题的积极做法、准则和案例研究，并在她的网站中另辟一个专门针对这些问题的部分。她关于这个问题的将持续进行，她将专门就此问题提出专题报告。

C. 改善对境内流离失所儿童的保护

58. 重要的国际人道主义和发展行为者极为关注境内流离失所儿童，但是显而易见，在全世界各地出现流离失所的情况下，他们的处境和保护问题仍然极令人关注。前几任任务负责人进行的国别访问以及其他组织的报告表明，有证据显示，儿童面临忽视，人权遭受侵犯，包括暴力和强迫征聘。在许许多多流离失所的情况下，由于各国不能迅速适当地满足他们的具体需要，而且由于人道主义行为者缺乏弥补保护缺口的能力和资源，儿童饱受痛苦和死亡。这一挑战需要各国和和人道主义伙伴重新关注，并以取得具体成果为重点，正如高级专员在 2016 年“高级专员关于保护问题挑战的对话”中所强调的那样，对话主题是“迁徙过程中的儿童”。¹⁸

¹⁶ 前特别报告员在正式访问期间，先后于 2011 年 9 月和 2012 年 7 月与肯尼亚和科特迪瓦的真相、正义与和解委员会举行了联席会议，听取境内流离失所者的证词。

¹⁷ 见 <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>。

¹⁸ 见 www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2016.html。

59. 冲突造成的流离失所者当中儿童占的绝大多数，他们往往饱受冲突所造成的痛苦。联合国强调，3,000 多万儿童因冲突而流离失所。¹⁹ “失去的一代”一词往往适用于生活被冲突和流离失所毁去的儿童。他们经常没有未来，丧失机会，因为他们受伤、创伤或营养不良或遭到战斗人员、贩运者或其他有权力虐待他们的肇事者的虐待和侵犯。他们的未来也因为数月甚至数年无法接受教育而十分暗淡，前途茫茫，因为他们还须从事童工工作支持贫困家庭而被剥夺受教育机会和童年。对于孤儿、无人陪伴的儿童、残疾儿童、受伤或创伤儿童以及由于冲突而导致充任一家之主的儿童而言，挑战尤其严重。

60. 根据人权理事会第 32/11 号决议第 16 (d)段，任务负责人的任务是要特别考虑到境内流离失所妇女和儿童的人权，老年人、残疾人和因境内流离失所而遭受严重创伤的人等有着特殊需要的其他群体的人权，以及他们特殊的援助、保护和发展需要。因此，特别报告员将为境内流离失所儿童面临的需要和保护问题编写一份专题报告，以便重新关注他们的困境，并寻求创新办法，采取具体行动和再次承诺对受流离失所影响国家的流离失所儿童提供保护。

61. 特别报告员将促进保护儿童的国际规范框架以及强调国家作为保护境内流离失所儿童和解决他们需要的主要责任方的责任。她将与重要的国际伙伴和国家伙伴合作，协助他们加强其工作，包括儿童基金会和难民署，她将就这个问题寻求与它们结成战略伙伴关系。虽然有极佳的资源，但必须更好地认识这些资源，并提供技术援助在实践中利用它们。在儿童处于危险中的其他地方，应确定并采用积极做法。作为紧急事项，还应着重关注和更好地部署保护女孩的举措，特别是冲突局势下。

62. 特别报告员将收集积极的做法、准则和案例研究，并将其网站的一部分专门用于这些问题，以便分享来自广泛来源的相关信息。她将寻求与联合国系统有关部门、其他国际组织和非政府组织以及国家人权机构合作。根据收到的资料，她将向各国传达有关令人关注的流离失所儿童的问题，并将寻求与各国进行建设性对话，旨在迅速有效地解决令人关注的涉及流离失所儿童的情况。

D. 加强国家人权机构在保护境内流离失所者方面的作用

63. 侵犯人权行为往往发生在先，然后才出现流离失所，而侵犯人权行为或是流离失所的触发因素，并且还在流离失所期间或之后发生。作为独立的人权机构和监测人权状况的单位，国家人权机构在保护境内流离失所者方面发挥了关键作用。几个国家(包括肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、菲律宾、乌干达和乌克兰)可作为例子，它们的国家人权机构在保护境内流离失所者方面发挥了突出作用。这些作用包括宣传和提高认识，为官员和其他人员提供关于国际人权和人道主义法律和标准的培训，监测境内流离失所者的权利，登记个人投诉和调查具体案件，以便追究肇事者。还应提及它们在推动制定保护境内流离失所者权利的国内法方面的作用。

¹⁹ 见 <https://www.nrc.no/news/2015/june/30-million-children-displaced/>。

64. 特别报告员将在境内流离失所者保护方面加强与国家人权机构合作，并将通过有系统的方式与它们及其区域网络合作，从其经验、做法和经验教训中受益，还将寻求加强合作的机会。她将专门编写一份专题报告，详细说明国家人权机构在保护境内流离失所者方面的作用，为此，她打算在任期内与选定的国家人权机构举行磋商会议，以审查它们现有和潜在的角色。此外，她打算向有关的国家人权机构发送问卷，并在这方面寻求与国家人权机构全球联盟合作。

E. 更加重视被忽视的造成境内流离失所的驱动因素

65. 特别报告员认识到，任务规定有责任提高对被忽视的流离失所原因的认识并采取支持行动，以防止出现或解决被忽视的流离失所原因，并提高对需要更多知名度和注意的国内流离失所者人群的认识。这些驱动因素包括发展项目和普遍的暴力行为，也有可能包括错综复杂的原因，如冲突、发展和商业利益之间的相互关系。这些因素所造成的国内流离失所人数在全世界上可能达到数百万人，而这些数字并包括年度流离失所者数字，因为这些数字通常仅反映因冲突和灾难而在境内流离失所的人。

66. 其他因素也需要更加注意，包括基于种族或宗教原因的歧视作为引起流离失所原因的作用，以及作为影响应对一些国内流离失所者的因素的作用。在这方面，特别报告员以专家小组成员身份参加了 2016 年 11 月 24 日和 25 日在日内瓦举行的少数群体问题论坛第九届会议，会议主题是人道主义危机局势中少数群体。²⁰ 她强调，种族或宗教身份可以成为促成某些社区更易于流离失所的一个因素，她对一系列建议作出了贡献。

1. 发展引起的流离失所

67. 《关于境内流离失所问题的指导原则》规定，禁止任意迁移，包括“在大型发展项目下的迁移，除非是为了绝对的、不可抗拒的公共利益”（原则 6）。人们虽然认识到发展项目往往给广大社会带来的巨大的利益，特别是就欠发达国家的社会而言，但在发展可能导致国内流离失所的情况下，仍然存在应适用的适当标准和参数的问题。特别报告员将与全球和国家发展行为体，包括联合国机关和机构及其他利益攸关方进行协商，以澄清在发展进程各个阶段采用的做法和适用的标准。

68. 虽然有关准则，包括 2007 年《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》，²¹ 在解决与发展相关的流离失所问题的人权影响方面提供指导，但需要进一步了解这些问题，以确保那些面临境内流离失所的人和发展引起流离失所的人均受到所有有关国际法律和标准的保护。特别报告员将就此问题提出专题报告，并拟定一系列建议，以及促进执行应适用于发展项目的积极做法和进程。

²⁰ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session9.aspx。

²¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf。

2. 普遍暴力行为造成的流离失所

69. 普遍暴力的情况虽不构成冲突，但对被迫离开家园的人也可能产生类似的影响。需要作更多的研究，说明此问题的全部程度及其对个人、家庭和社区的影响。正如前特别报告员所强调的那样，各国政府可能不会承认暴力造成的流离失所是触发它们根据国际法和标准、包括《关于国内流离失所问题的指导原则》所承担的义务，将受影响人作为境内流离失所者加以保护。同样受影响的人也许不了解或要求获得以境内流离失所者的身份得到保护的權利，实际上可能会因为受到威胁和暴力的风险而匿名，因此难以确定其身份和向他们通过协助。

70. 特别报告员将力求继续与普遍暴力行为是造成境内流离失所主因的国家进行接触。特别报告员尤其力求继续对前任特别报告员在 2015 年和 2016 年访问过的洪都拉斯提供任务范围的支助，以审视与暴力行为有关的境内流离失所问题的情况，并继续支持该国政府保护境内流离失所者的工作，包括通过一项境内流离失所者法。此外，她还感谢萨尔瓦多政府和危地马拉政府对特别报告员正式访问这些国家的要求作出了同意的答复，并将于 2017 年下半年对萨尔瓦多进行正式访问，于 2019 年对危地马拉进行正式访问。

五. 结论

71. 境内流离失所者和全球境内流离失所者的困境的情况近年来并没有多少积极的消息。大规模持续的冲突和流离失所的危机尚未解决，有些已更加恶化或变得根深蒂固。新的冲突已经出现，灾难发生，导致境内流离失所者人数不断上升达到创纪录的水平，这对已经筋疲力尽的国际人道主义反应体系构成新的压力。即使冲突减轻，境内流离失所者在流离失所后多年往往不能实现持久解决办法，即使有这种办法。一些冲突和境内流离失所旷日持久往往导致须作出长期的人道主义反应，但未能进入复原阶段，以及为境内流离失所者提供持久的解决办法。在某些情况下，捐助者已筋疲力尽导致资源减少，无法应付日益增加而且复杂的境内流离失所者的办案量。

72. 的确，全球境内流离失所者人数事实上可能远远高于联合国和其他国际组织公开表示的境内流离失所者的人数，这些国际组织只考虑到冲突引起和灾害引起的流离失所的现有数据。据估计，每年因流离失所的其他因素和驱动因素，包括发展项目和普遍暴力行为，而流离失所的人达数百万人。还必须认识到，对缓慢出现的灾害和气候变化造成的流离失所需要进行更多的研究和获得更多的数据，以便说明境内流离失所目前和未来的趋势，并更好地迎接这些挑战。特别报告员将继续提高对在这方面被忽视的境内流离失所问题的认识，并倡导采取国家和国际行动，保护因所有流离失所原因而沦为境内流离失所者的人权。

73. 面对境内流离失所者人数达到创纪录的水平的这种现实，国际社会必须维持和加强慷慨捐助，以满足境内流离失所者的需求和保护境内流离失所者的权利，并开始扭转全球趋势。欢迎世界人道主义峰会提出的新的人道主义行动方针的愿景，并提供利益攸关方应采取的积极的前进方针。对境内流离失所者的关注是必要和及时的，到 2030 年以安全和有尊严的方式将境内流离失所者减少 50% 的全球目标提供了雄心巨大的必要刺激。为了实现这个目标，将原则转化为行动将是一个艰巨的任务。这必须按照人权法，通过执行保护境内流离失所者的国际标准和落实持久解决办法来实现。

74. 受境内流离失所影响的国家作为责任的主要承担者，必须承认并更好地遵守它们依国际人权和人道主义法律和标准所作承诺，首先是要防止出现境内流离失所，并在出现流离失所时作出更好的反应。在可能的情况下，重新将在各个流离失所者阶段，均应由国家承担主要责任作为重点，这是有必要的，因为这将能使国际人道主义伙伴依长期的人道主义援助方案更加迅速地采取行动。这也将使它们能够将重点放在各国无法有效地作出反应的新的、重大的流离失所的情况，并与发展伙伴一起开展更具战略性的抗御力建设和复原活动。

75. 将加强特别报告员任务的工作和与各国政府的接触，以协助各国和其他利益攸关方努力履行对境内流离失所者所承担的义务。随着国际社会通过制定关于安全、有秩序和正规移民活动以及难民问题的全球契约，更加注意大规模的跨越国际边界的人口流动，特别报告员敦促加强对境内流离失所者的处境的关注，承认许多跨越国际边界的难民或无证或被贩运的移民最初是在本国境内流离失所的。许多人没有得到必要的保护和支持，使他们如果愿意的话能够留在自己的国家。

76. 特别报告员将继续处理关于所有区域内最严重的人员流离失所情况，并促进采取持久的解决办法，提倡采用区域和国家规范性框架。此外，她还将开始关注其他重要的境内流离失所问题，其中包括：加强境内流离失所者参与应对境内流离失所局势；确保将境内流离失所者纳入过渡时期司法程序；改善对境内流离失所儿童的保护；加强国家人权机构在保护境内流离失所者方面的作用；并更加重视被忽视的造成境内流离失所者的驱动因素，其中包括发展引起的流离失所和普遍暴力行为造成的流离失所。